

VU Research Portal

Recent reforms of the civil servants' pension system in Germany – keeping it separate but making old age income more equal

Stepan, M.

published in

Journal of Social Security Studies
2012

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Stepan, M. (2012). Recent reforms of the civil servants' pension system in Germany – keeping it separate but making old age income more equal. *Journal of Social Security Studies*, 16(2), 108-117.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

德国公务员养老金制度改革

——维持独立但使老年人收入更平等

(荷) Matthias Stepan

【摘要】在很多国家，公务员的养老金制度独立于其他群体，并享有相对高水平的养老金。媒体公众多认为公务员养老金过于丰厚，并且缺乏财务可持续性。这种环境下，本文以德国为例，探讨了德国在公务员养老金制度方面进行的改革，面临的挑战以及未来的改革方案，并指出了德国经验对于中国的启示。

【关键词】公务员；养老金；德国

Recent reforms of the Civil servants pension system in Germany—keeping it separate but making old age income more equal

Abstract In many countries, the old age pension system for civil servants is different from the pension system for other social groups, and also civil servants usually enjoy higher pensions. The public usually think pensions of civil servants are too high and lack financial sustainability. In this context, this article focuses on the reform of the civil servants' pension system in Germany, and describes the reform measures that Germany has taken, the challenges ahead and further reform suggestions. Also, the article spells out the implications of German experiences for the pension reform in China.

Key words Civil Servants; Old Age Pension; Germany

一、引言

“公务员享有太多特权，他们待遇超额，而且被过度保护。”当回顾发展中国家的社会保障发展过程时，国际和国内舆论最常批评公务员以及其他国家工作人员的特殊地位。退休公务员养老金的丰厚及高水平，并且在很多情形下，该独立计划的非缴费形式，都是批评的重点。然而在制度创立初期，不仅发展中国家，而且许多同样实行独立公务员养老金制度的西方工业化国家也能听到这种批评（综述见 Palacios & Whitehouse, 2006）。那些改革，旨在结束公务员的特殊安排而将其与其余人员一起纳入法定制度，在很多情况下难以实行，甚至是不能实行，因为改革会遭遇到官僚政治的成功抵制。

本文以德国的公务员养老金制度改革为焦点，这个国家以有效的社会保障制度闻名于世，能为其他发达和发展中国家，包括中国，提供一些关于公务员养老金制度改革讨论的建议。

德国养老金制度为许多发达国家和当前的发展中国家树立了典型，然而，针对德国独立

作者：Matthias Stepan，阿姆斯特丹自由大学（VU University, Amsterdam）研究员，讲师。

的公务员养老金制度关注较少。近十年来,公务员养老金制度与法定养老金制度(独立工作的职工参加的保险)一样,有一些重要改革。鉴于公务员养老金制度的独立性得到保障,为了等同于职工法定养老金制度的改革,公务员就必须面对养老金水平的减少和降低。

本文关注如下问题:德国如何为公务员投保?近期的改革内容是什么?效果如何?为了回答这些问题,第二部分介绍了德国公务员和在联邦制国家中德国公务员的特点。第三部分阐述了德国公务员养老金制度的基本特征,包括提前退休的压力和约束条件。第四部分强调了近期改革和预期效果。由于这些改革没能终止争论,所以第五部分描述了权威专家提出的进一步改革方案,第六部分作出总结。

二、德国公务员工作者的背景

德国的国家雇员是指在公共部门任职的人员。公共部门人员由三种不同群体组成:公务员(终身制)(civil servants),公共事业工作者(public servants)和军人(soldiers)(在职制的公务员)。大约450万人员中,只有160万是终身制公务员,其余290万都是公共事业工作者。公务员群体不一定直接为国家或公共管理部门工作。由于自治管理(自治行政)历史的沿袭,在公共研究机构或前国营公司(还未完全私有化)中也能看到公务员群体,例如联邦劳动服务局、德国联邦铁路。

德国各级政府——联邦、州和地方——总共雇佣了大约450万人员。关于工资、待遇和社会保险安排的财政责任由各级政府分别承担,并不集中管理。宪法(德意志联邦共和国宪法)第5章第33条,“补充原则:不同的行政单位有义务确保公务员在其工作年限内的收入。”因此,联邦法律只提供行动纲领,在州和地方层面上留有法律适用的自由裁量权,下文关于改革的讨论中还会提及这点。

从表1可以看出,公务员和公共事业工作者的比例在政府层面上普遍不同。在联邦政府上二者基本平衡,州层面公务员居于主体,地方层面公务员比例小于1/5。

表1

德国公务员工作者

单位:1千人

	公务员	军人	公共事业工作者	合计
联邦	129.50	183.60	149.10	462.20
州	1 238.10		691.00	1 929.10
各地方	183.50		1 093.00	1 276.50
德国联邦铁路	44.40		2.50	46.90
公共机构*	77.10		713.30	790.40
合计	1 672.70	183.60	2 648.80	4 505.10
全时工作人员	1 266.50	183.30	1 656.00	3 105.80
部分时间工作人员	406.20	0.30	992.80	1 399.30

* 包括联邦劳动服务局、德国联邦银行、社会保险机构。

因为公务员的法律地位不同于公共事业工作者,本文关注于公务员,笔者只在必要时提及公共事业工作者。公务员覆盖在独立的公务员养老金制度中,由公务员补充法律(公务员退休金法,全称是联邦官员和法官的退休金法)规定。公共事业工作者从属于社会法目录,

覆盖在法定养老金制度中。军人,覆盖在军人补充法律(军队养老金法,全称是武装部队的前军人及其家属的养老金法)中,多数情况下是临时制公务员(转向公共组织或私人组织^①的其他职业前,在军队服务期是4年、8年、12年)。

鉴于各国可能在理解公务员职业时有所差异,笔者简要介绍德国公务员的职业。

- 公共机构、研究机构中层以上行政人员
- 警察
- 老师——公立学校和机构中的初级教育、中等教育和高等教育
- 政府办公室的负责人如市长、部长(非国会议员)

四种专业群体的不同职业生涯,取决于教育水平和资历:

- 低公务员:秘书和办公室职员
- 中层公务员:承担有限责任的中层管理者
- 上层公务员:有投资和领导职能的经理(地方公务员一般不超过这个层级)。
- 高级公务员:公共行政的高层经理,上至有领导职能的部长

关于工资,每年联邦内政部会公布不同职业等级的平均工资的概述。州政府和地方政府在调整当地情况时有一定滞后性。随着2006年地方关系的改革(也就是著名的联邦改革),州政府承担更多职能——公务员的工资和养老金在不同州之间相差5%。27岁以后(至少5年服务期后)能被授予终身制公务员。

三、公务员养老金制度的基本特征和当前挑战

正如前文所述,公务员覆盖在一个独立制度,有别于19世纪末期俾斯麦社会立法的法定养老制度。在俾斯麦社会保障制度中,法定养老保险覆盖所有职工(包括公共事业工作者),职工和部分自我雇佣者。雇主和雇员以同样费率缴费。公务员制度一般没有这些特征。它并不缴费:公务员个人和行政单位无需缴费以建立公务员养老基金。因为采取政府转移支付,费用来自一般的政府收入,这使得税收收入作为公务员养老金的主要来源。法定养老金缴费40—45年后,东德平均养老金为1.088欧元,西德平均养老金为1.224欧元,而公务员平均养老金高达2.600欧元,鉴于两制度平均水平间的巨大差异,公众强烈谴责,认为是他们承担了公务员的工资和养老金。对普通私营部门的职工来说,公务员待遇是过于丰厚且不公平。因为公务员不需要缴费,其他人需要缴费,这个平等问题得以提出,同时,公务员提前退休也成为普遍现象,但这主要集中在学校教师,这点确实与社会有紧密联系。

站在公务员群体角度,不得不提的是公务员在多数情况下接受过较好的训练,有着比私营部门同等资格的职工相同或更低的工资。而且,公务员养老金需要缴税,而法定养老金历来免税,直到最近的改革。

(一) 待遇水平的估计

公务员养老金制度和法定养老金制度的共同特性是待遇水平的计算原则。替代率由服务年限决定。法定养老保险的基数是平均收入,而公务员养老金的基数是公务水平相关的最新

^① 不同制度的转移计划是有合同规定的,本文不作阐述。

的毛收入。(非平均)。

(二) 计算系数

A=和公务水平相关的最新的毛收入(非平均)

B=由服务年限确定的替代率

C=待遇水平=A×B

举例:

Musterfrau 女士从 23 岁起成为公务员, 于 1965 年开始在中层服务, 每月享有相对较低的工资 400 欧元, 近十年, 她升任有领导职能的高层公务员, 每月工资 5 500 欧元。当她 2007 年退休时, 正好 65 岁, 她工作 42 年后的养老金 C 有: $5\,500 \text{ 欧元} \times 71.75\% = 3\,932.50 \text{ 欧元}$ (税前)。

(三) 统计验证和权威专家观点

由于普通大众对公务员制度的技术特性知之甚少, 问题的定义和争论就落在专家身上。长久以来, 专家一直警告说公务员养老金的井喷式成本在未来几十年内会成为公共预算的负担。因为领取养老金人数是公共预算做出的财政负担, 这个负担受到事实影响过去一直阻碍着改革过程, 所以, 他们谴责领取养老金人数在过程中的不透明且缺失可靠数据。

这些事实涉及目前的公务员年龄结构, 领取养老金人数预期和公务员养老金的支出。

(四) 公务员年龄结构

因为我们知道人口变化会很大程度阻碍法定养老金制度, 所以有必要分析公务员的年龄结构。从图 1 中看到, 在未来 10 年内, 领取养老金的公务员人数将有大幅增长, 人数高峰期普遍在他们 55 岁左右到 60 多岁。同时也可以看到, 这是 20 年的过渡问题, 而不是过去 10 年里许多公务员指出的长期问题。

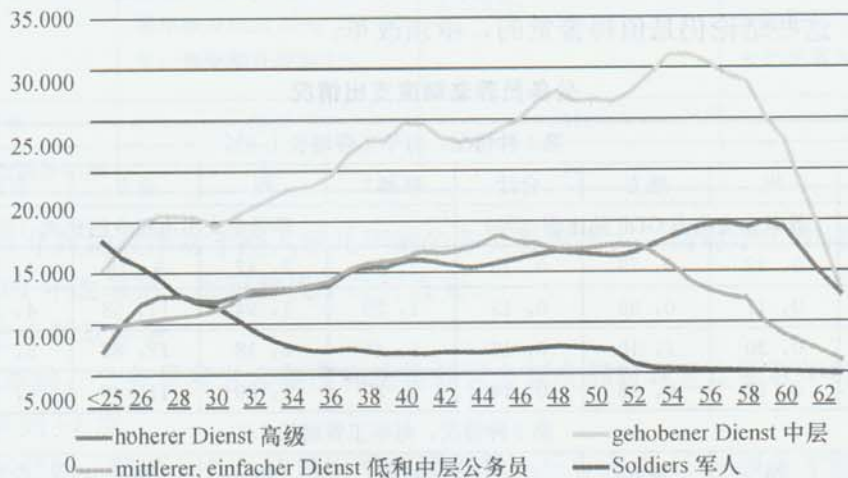


图 1 公务员年龄结构

来源: Bundesamt, 2010。

(五) 领取养老金人数

各级政府的决策制定者们对目前的年龄结构和处于 55 岁的公务员人数高峰期有所警觉, 于是委托科学研究来提供更清楚的情况和建议改革方案。Faerber、Funke 和 Walther 参与其中一项研究项目, 根据他们 2010 年提供的数据, 笔者按照不同级别政府, 对未来数十年

养老金领取者的人数变化提供具体数据。

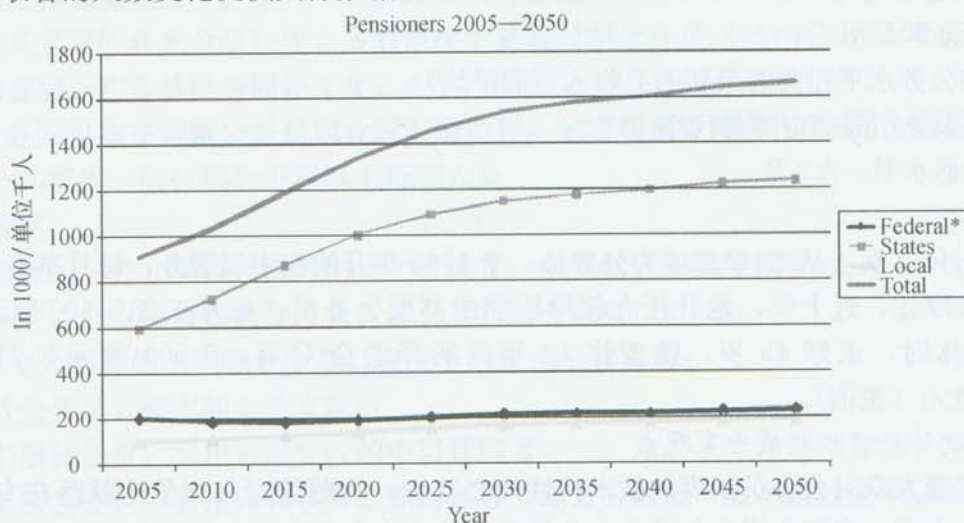


图 2

考虑到联邦政府和地方政府在未来 40 年内领取养老金人数仅有较小增长,而领取州预算养老金的退休人员将达到两倍以上,这就给州预算带来巨大负担。

(六) 公务员养老制度支出

基于这些数据,研究者也预计出养老金支出的发展趋势,见表 2。根据第 1 种情况,每年工资预期增长 1.5%,公务员养老金支出会在 2030 年达到高峰,占 GDP 的 1.46%,相当于占税收的 7.2%。第 2 种情况,工资预期增长 2.5%,带来支出不断上升,在 2050 年会超过 GDP 的 2%,甚至接近税收的 10%。即使除去很多需要考虑的变量,如不同的税收基数、面临的挑战等,这些结论仍是值得警觉的,亟须改革。

表 2

公务员养老制度支出情况

第 1 种情况, 每年工资增长 1.5%									
	联邦*	州	地方	合计	联邦*	州	地方	合计	
年度	GDP	养老金支出占 GDP 的比例 (%)			养老金支出占税收的比例 (%)				
2005	2.243	0.22	0.79	0.13	1.14	2.47	9.18	4.85	5.61
2020	3.468	0.17	0.99	0.13	1.29	1.94	11.58	4.99	6.43
2030	4.088	0.20	1.10	0.16	1.46	2.18	12.88	5.90	7.20
2050	6.873	0.17	0.98	0.14	1.29	1.89	11.45	5.37	6.40
第 2 种情况, 每年工资增长 2.5%									
	联邦*	州	地方	合计	联邦*	州	地方	合计	
年度	GDP	养老金支出占 GDP 的比例 (%)			养老金支出占税收的比例 (%)				
2005	2.243	0.22	0.79	0.13	1.14	2.47	9.18	4.85	5.61
2020	3.468	0.20	1.15	0.15	1.50	2.25	13.42	5.79	7.44
2030	4.088	0.25	1.41	0.20	1.86	2.78	16.46	7.54	9.20
2050	6.873	0.26	1.53	0.22	2.01	2.94	17.80	8.34	9.94

来源: 联邦政府第三次工作报告, 2005。

四、最近的改革

介绍面临的问题和重要数据后,下面将深入研究正在实施的改革内容。鉴于1990年代初期至中期已经有过小改革,2001年实施了一次大改革。同年,德国的法定养老金制度在缩减退休者的待遇方面和个人责任的角色提升方面面临重大改革。

改革的主要目标是增加经济可持续性和成本的透明度,来保证公务员在老年退休后的养老金收入,同时确保平等对待。考虑到法定养老金的改革缩减了私营部门的个人养老金,改革是使法定养老金制度和独立的公务员养老金制度两者的标准更相近。

为了达到这些目标,政府实施的改革不仅包括待遇水平的估计,也包括改革金融业务和财务管理。改革的内容主要从两点来阐述。

(一) 待遇水平的估计

考虑到估计的基数——最新的毛收入水平和公务员领取养老金的最低年限没有变化,增长率同最大替代率已经改变。替代率的封顶线有所降低,服务年限的需求有所增加。1992年以前,服务35年才能达到75%替代率,2001年以后,至少要服务40年,最大替代率才能达到71.75%。

表 3

待遇水平

	1992年以前	1992—2001年	2001年以后
最低服务年限	5	5	5
替代率的估计	非线性: 5~10年(包含最高,不包含最低,下同): 35%; 10~25年: 每年额外增加2%; 25~35年: 每年额外增加1%。	线性: 每年额外增加1.875%。	线性: 每年额外增加1.79375%。新的调整因素: 若没有达到63岁,不足的岁数则每年扣减3.6%(最大扣减率为10.8%)
最大替代率	75%	75%	71.75%
达到最大替代率的服务年限	35	40	40

20世纪90年代的改革对于刚入职几年的公务员影响很大,而对于工作许多年的公务员影响很小,2001年改革第一次对替代率进行改变。

(二) 养老金领取年龄

即使在改革前,公务员养老金制度和法定养老金制度都对养老金领取年龄有所提高,逐渐从65岁提高到67岁。

从2009年开始,联邦公务员待遇水平继续改革,只有完成45年服务才能领取全额养老金,提前退休的最大扣减率逐渐从10.5%提高到14.4%。提前退休的养老金领取年龄也从62岁延迟到63岁。

1997年针对较高级别公务员作出微调,即所谓的大学教育信用。3年高等教育将作为计算基数。

(三) 改革金融业务和财务管理

金融业务和财务管理的改革继公务员养老准备金改革法律后,从没有筹资模型到全部

(分) 筹资。

正如前文所述,公务员养老金目前由税收支付,组织或个人不需要缴费,也不需建立养老保障金。随着公务员养老金保障金和公务员养老金基金委员会这两种金融工具的引进,应该会有巨大变化。

(四) 公务员养老金保障金

在1999—2017年间为联邦政府和各州建立独立的储备金,减少工资和养老金增长幅度,作为公务员退休的积极政策。与私营部门实际工资相比,公务员工资的增长减少0.2%,储备金作为临时性的解决方法,从2018年1月1日开始往后的15年,用来实现减轻公共财政对公务员养老金的负担压力,预计每年减少5亿欧元。关于基金管理,联邦银行负责联邦公务员基金,州层面自行安排。

考虑到法定养老保险改革中涉及养老金改革,待遇水平每年降低0.54%,所以政府对公务员养老金基金委员会的支付也在2001年至2011年之间逐渐停止。因此公务员养老金水平也会有所降低,公务员被鼓励建立私人养老金。“里斯特养老金”是2001年综合养老金改革核心内容之一,它为私人养老金提供国家补贴。

(五) 公务员养老金基金委员会

当我们看公务员养老金基金委员会时,需要单独对联邦政府、州政府和地方政府有所了解。

1. 公务员养老金基金委员会——联邦

2007年1月1日公务员养老金基金委员会成立。联邦政府公务员和军人的养老金筹资模式逐渐从非缴费的现收现付计划(税收资助)变成基金模式。

联邦政府的所有行政单位需要为每个新聘用公务员向联邦特殊基金——联邦政府基金委员会进行正规缴费。这些措施的目标是建立支出透明化机制,以及雇佣新公务员方面将会更加严格。

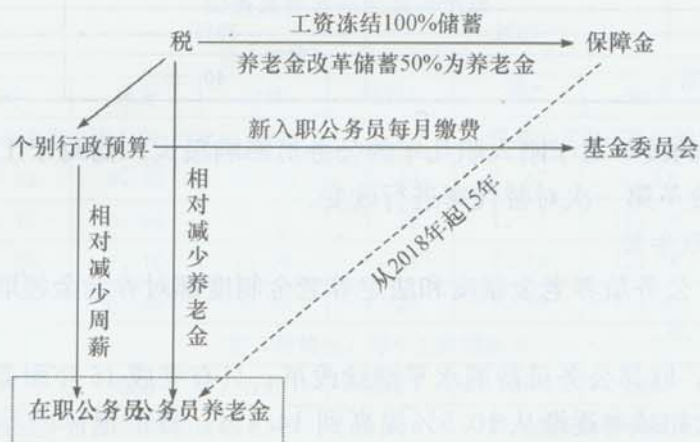


图3 基金委员会模型

2. 公务员养老金基金委员会——州

考虑到不同州政府负责州层面公务员的财政以及保障支付方式及方法的独立性,我们可以在州层面上看到不同的基金建立时间。在90年代末20世纪初期各州开始建立基金。

各州的基金运营在国家范围内合法，采用不同的管理模式：

州中央银行（例如：柏林）；财政部（例如：巴伐利亚州、汉堡）；独立的利益相关方代表：财政部、工会代表、公务员联合会（例如：黑森州）；公共机构（莱茵兰—法耳次）

观察筹资方式，也能发现缴费模式的不同。州政府模式也有很大差异：新聘用公务员500欧元/月（巴伐利亚州、巴登符腾堡州）；缴费占收入的27.7%~38.8%（莱茵兰—法耳次）。

投资原则不同，基金投资方向也不同：政府保障、政府债券；投资到一个确定比例的股票（如巴登符腾堡州、柏林、巴伐利亚州）。

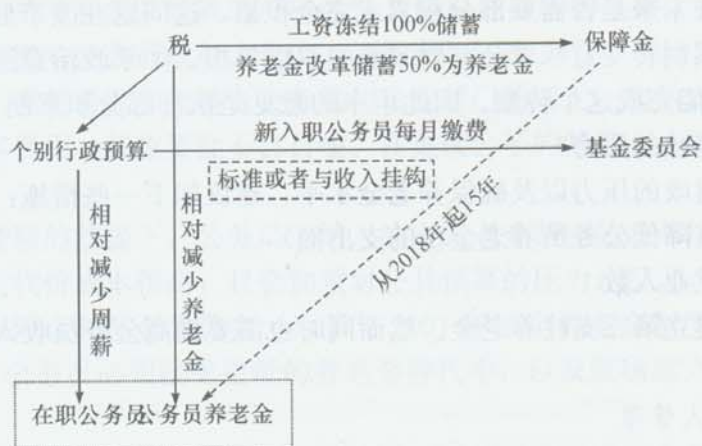


图4 州基金委员会目前的模型

公务员养老金基金委员会——地方水平

地方政府计划不同于州政府和联邦政府，由于笔者无法了解到每个州目前的模式和实践，将以德国西南部的巴登符腾堡州为例来阐述。

地方政府的行政单位并不对退休公务员的养老金进行运营和管理，而是由公务员退休公共联邦基金集中管理。该基金负责从参保的行政单位收费，然后转移支付给退休的公务员。

每个行政单位的缴费估计是基于当前预算年度内的职工开支和上一个预算年度内向本单位雇佣过的退休公务员支付的待遇支出，年度以7月1日为始点。总之，缴费需要规定的费率。这个费率从1999年32.5%上升到2009年35%。

五、改革反馈——还有回旋余地吗？

虽然改革力度很大，但公众认为公务员养老金仍过于丰厚。媒体不断强调，公务员养老金制度并不可持续，未来的公共财政负担将分摊到每个纳税人，公共资金一直资助研究进一步的改革方案。研究的重心应该基于德国公共行政。斯派尔领导研究机构的教授 Gisela Färber，她有一篇著作“形成财政可持续的公务员养老金制度”。接下来简要总结她报告的主要结论和建议。

研究报告题目为“形成财政可持续的公务员养老金制度”。报告中，Färber 教授和她的团队对公务员养老金制度的状况表明态度，并对其未来提出清晰的建议，总结这些建议并重新分成财务管理和公务员个人管理两部分。

(一) 财务管理

财务管理依据报告来指导对未来的改革。关于基金管理,联邦层面基金和州层面基金应该独立于政治影响——由委员会代表股东管理,转变成公共的法律制度。

1. 缴费机制

基金委员会的费率只遵循单一原则。考虑到目前有两种实践模式,一种是每个新雇佣公务员进行标准缴费,另一种是按照所有公务员收入来计算缴费。具体的建议是倾向于与收入挂钩,这可以使基金规模更大。

2. 部分还是完全积累?

公务员养老金在未来是否需要部分积累或完全积累,这问题在改革后依然存在。根据研究结论,向完全积累制转变意味着公共财政承受双倍负担。如果政治意愿能使之改变,至少要30~40年时间才能完成这个转型。因此坦率的意见是执行部分积累制——混合筹资模式。

如何缓和公共财政的压力?

为了缓和公共财政的压力以及确保养老金水平,建议如下一些措施:

- 更高的税收(降低公务员养老金税的支出额)
- 减少公务员就业人数
- 激励公务员建立第三支柱养老金。然而同时也需要提高公务员收入,最终并没有缓和压力。

(二) 公务员个人管理

1. 退休年龄

关于退休年龄的建议同样有许多:

- 领取养老金年龄——根据不断增长的寿命来灵活调整,从当前的67岁不断有所提高
- 对于工龄的自愿延长给予额外待遇
- 灵活地从服务转向津贴:部分养老金。预期结果是与提前退休养老金相关的职业伤残适用范围的缩小

2. 待遇水平

根据研究人员所言,待遇水平已经处于较低水平。未来的养老金削减计划应特别针对中层和较低层公务员。

六、结 论

正如本文指出,公务员养老金制度经历了无数大大小小的改革。不同于法定养老金制度,它是非缴费的,平均养老金较高。大多数媒体和公众主要认为公务员的制度安排过于丰厚,而且缺乏财政可持续性,这成为政府议程中公务员养老金制度改革的重要话题。尽管有诸多声音要求公务员纳入法定养老金制度,但目前该制度仍维持独立。

历经20世纪90年代初期小改革后,90年代中期改革的主要内容是针对退休公务员的养老金水平。替代率封顶在71.5%,同时公务员在职工作至少40年才能达到这一替代率。此外,为了与法定养老保险改革相一致,公务员也需要在私人养老计划方面做个人储备。

金融业务经历了诸多改革。从非积累制成功转变成部分积累制,但管理和投资规则在德国各州有所差异。筹资问题之一就是转型问题,从2018年到2033年的15年间建立起保障

金，用来支付由于婴儿潮期公务员退休产生的额外费用。

改革对社会保障待遇和公共开支的透明化都会产生一定的必然结果。目前的事实证明，部分积累的混合模式是未来最可行的解决方案，若要实现完全积累制需花费 30—40 年时间。这就使政府成本更高，也不能解决婴儿潮期公务员退休问题。这是最棘手的问题。

此外，政治家们对公务员养老金可持续问题的解决方案包括公务的综合改革。站在以业绩为导向和追求更好的公务质量角度来看，政治家们不仅指望养老金制度在财政上可持续，而且希望公共服务更完善。私营企业和国家企业之间的水平线也需要保持灵活度。

这些结论对中国来说意味着什么？德国公务员养老金制度的例子和改革历程突出展示了制度和制度问题诸如平等和公共财政的可持续性。国家公务员的优待，公认的或是实际的，会导致多数公众和市民对公共行政很大程度上的指责与怀疑。

观察改革过程，清楚研究如何整合公务员与私营部门的职工一起纳入公共养老金制度的方案以及涉及的成本费用，其重要性不言而喻。在重视公平的基础上，要找出最有效的财政解决方法。

在效率和公平兼顾的前提下，公务员未纳入法定养老金制度的改革结果很容易解释。从财政角度看，整合的代价成本很高，且会加重对公共预算的压力；反之，创新的财政金融工具更可行，如建立保障金和基金委员会。为了与 2001 年法定养老金制度覆盖的职工改革效果及规范状况一致，公务员必须接受更低的养老金替代率，以及鼓励建立私人养老金储蓄计划。

最后，德国公务员养老金制度的改革可以看做是维持公务员独立制度的一个典型，但同时要确保不同养老金制度下的退休人员被平等对待。

参考文献

- Statistisches Bundesamt (2010). Personal des öffentlichen Dienstes Fachserie 14 (6).
Bundesregierung (2005). Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung.
Färber, G., Funke, M., & Walther, S. (2011) Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung. Ökonomische Perspektiven und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten. Berlin: Edition sigma.
Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes.
Gesetz über die Versorgung für die ehemaligen Soldaten der Bundeswehr und ihre Hinterbliebenen.
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.
Palacios, R., & Whitehouse, E. (2006). Civil-service Pension Schemes Around the World. Social Protection Discussion Papers, No. 602. New York: World Bank.